

美國大選後

兩岸關係走向

文 / 劉大年

一、背景說明

川普（Donald Trump）在不被看好的情勢下，當選美國總統。川普雖然個人爭議不斷，但在競選期間，高舉反全球化及反自由化；甚至主張保護及孤立主義的立場，提出「讓美國再次偉大（Make US great again）」的口號，獲得廣大的支持而勝選，對於未來全球政經發展，投下了不少的變數。

對外政策方面，基本上川普主張美國少管閒事，川普認為過去美國參與國際事務吃虧太大了。所以要美國負擔國際事務可以，但盟國必須多分攤費用，絕對不能佔美國便宜；大家把帳算清楚，如此才可以把省下的資源投入國內事務上。

在對中國大陸政策方面，川普將會加大對中國大陸的制衡，對中國大陸政策將會更為強硬。特別在選舉期間，川普對中國網路自由、人權、金融、操縱匯率、貿易等問題多有批評，預估美中雙方將會有更多的扞格。但是在另一方面，川普也有可能是在伊朗、敘利亞、北韓等國際議題上尋求與中國大陸之共識；也會要求中國大陸對於全球經濟和金融的穩定，承擔更多的責任與義務。

此次川普勝出最重要關鍵是在於有六州（佛羅里達、俄亥俄、密西根、賓州、威斯康辛、愛荷華）反轉，由上次支持民主黨轉而支持共和黨。此六州除了佛羅里達州之外，均是位在美國中西部，本地區一向是美國工業重鎮，製造業的核心，過去曾有鋼鐵帶（steel

belt）之稱譽。在歐巴馬時代亦大力推動製造業回流及再工業化，但創造的工作機會遠不及流失的部分。

而以美國整體製造業而言，就業人數也呈現下滑，2008年1月歐巴馬上任時，美國製造業就業人數為1,370萬人，2010年曾下降至約1,150萬人，雖然而後有所增加，但在2016年大選前，大約為1,230萬人，較2008年流失了約140萬。這一點成為川普攻擊希拉蕊最有力的政見。

事實上近年來經濟持續疲軟，鋼鐵帶早已成了生鏽帶（rust belt）。川普將其歸因於美國企業外移、自由貿易協定（FTA）過度開放市場，以及外國不公平競爭。川普主張必需用強硬的手段（如提高關稅），將生產移往海外美國廠商拉回美國，抑制甚至廢除過度泛濫之FTA，以及強力制裁外國不公平貿易行為（如課徵反傾銷稅），讓美國工業再生並創造更多本土就業機會。

特別是川普認為讓美國再次偉大的主要關鍵，就是美國企業在海外生產的部分移回美國，而中國大陸為美國企業海外生產的主要據點，所以川普未來會強力要求美國企業移回。川普也認為中美貿易失衡（中國大陸為美國最大貿易逆差國）為美國工作流失的主要原因，預計會透過美國在1980年代所採用雙邊的方式，要求中國大陸不要操縱匯率，不可保護市場，相關制度必須透明化，以維持公平貿易，預估美中之間的貿易摩擦將加深。

二、兩岸關係—政治面

川普雖然對中國大陸立場轉為強硬，但並不表示台灣可以從中獲利。川普主張美國在國際上少管閒事的思維，減少美國對國際之承諾；美國當然也不希望兩岸又起波瀾，增加美國的困擾。所以預估美國對於兩岸關係仍會堅持維持和平穩定的發展，才符合美國的利益。

蔡總統520就職演說中，提及政府會依據中華民國憲法、兩岸人民關係條例及其他相關法律，來處理兩岸事務。兩岸的兩個執政黨應該要放下歷史包袱，展開良性對話。在區域發展議題上，蔡總統亦表示，願意和對岸就共同參與區域發展的相關議題，坦誠交換意見，尋求各種合作與協力的可能性。雖然消除了兩岸直接對撞的情形，但中國大陸一方面仍表達對於92共識與反對台獨的基本立場不變，另一方面則強調已經注意到，蔡總統提到1992年兩岸兩會會談和達成了若干共同認知，表示要依據現行規定和有關條例處理兩岸關係事務，在既有政治基礎上持續推動兩岸關係和平穩定發展主張。

蔡總統另在國慶演說提出四不，即1.兩岸關係承諾不變；2.兩岸關係善意不變；3.台灣不在壓力下屈服；4.台灣不走對抗老路。而大陸國台辦則以三不回應：1.推動兩岸關係在九二共識基礎上改善和發展的

真誠善意不會改變；2.為台海謀和平、為同胞謀福祉、為民族謀復興的承諾不會放棄；3.堅決反對和遏制台獨分裂行徑的意志不會動搖。

值得注意的是，2017年秋天中共將召開第十九次全國代表大會（十九大），預計在明年年初會展開新的高層人事佈局，對台政策也可能會正式定調。如何面對中國大陸可能對台新的戰略佈局，是台灣必須思索與面對的課題。

三、兩岸關係—經濟面

在川普時代影響兩岸經貿發展的因素可以歸納如下：

第一是區域經濟整合的問題。川普在大選期間對於TPP持反對態度，傾向美國走回貿易保護主義。川普在11月21日已公開宣示，上任後的「百日新政計劃」工作之一即是要退出TPP，TPP可能會因川普而腰折；雖然日本仍在盡力折衝，也並未排除增加或是修改TPP內容的可能，但TPP前景並不樂觀。

未來若是TPP真的停擺，也許會刺激更多自由貿易協定（FTA）的形成；在沒有TPP加持，在簽訂FTA速度又不如他國情形下，對台灣競爭力的減損將會更加明顯。特別是中國大陸可藉此機會，持續推進區域經濟整合以擴大其於亞太地區的經貿影響力。預期末

主張反全球化及反自由化的川普，當選美國總統後，對於未來全球政經發展投下不少的變數。



來中國大陸將有以下動作：

(一) 加速推動RCEP

自2013年5月召開首輪談判後，RCEP 16國已就貨品貿易、服務貿易和投資原則等項目分別成立工作小組，並取得部分進展。RCEP預計將在2016年12月舉行第16回合談判，今年雖不可能完成談判，但有可能在2017年完成談判。台灣出口有70%輸往RCEP國家，若RCEP未來形成，對台灣影響會非常大。而在兩岸陷入僵局，中國大陸在RCEP影響力大的情形下，台灣加入RCEP的困難度變得非常高。

(二) 積極建構FTAAP

亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP）原先由美國倡議，但而後美國以推動TPP為主，對FTAAP反不積極。FTAAP直到2014年才在中國大陸的主導下，有更具體的進展。此次會議不僅再次重申FTAAP是推進區域經濟整合的關鍵，同時更公布實現亞太自貿區北京路線圖，宣示成立FTAAP之決心，並展開相關研究。而在今年APEC年會中，FTAAP也納入了領袖宣言。

未來若美國退出TPP，也不太可能會積極推動FTAAP，中國大陸則會更積極地推進FTAAP，也必然會對台灣產生影響。

(三) 持續推動雙邊FTA

中國大陸近期不僅加速推動RCEP外，也加速中日韓FTA談判；同時積極與斯里蘭卡、馬爾地夫等國進行雙邊FTA談判。此外，中國大陸並與印度、哥倫比亞、斐濟和尼泊爾等國展開FTA之先期研究，未來中國大陸FTA的網絡會更為完整。

其次，未來川普若強力推動將美國企業拉回美國，勢必會引起美國產業鏈的重組，由於目前不論是在台灣以及在大陸及東南亞的台商，不少是屬於美國產業供應鏈的一環。以美國的高生產成本，務必很難將整條供應鏈搬回美國；但川普勢在必行，必然會盡力落實。特別是台灣近年來面對中國大陸積極培養本土企業、壯大紅色供應鏈，已備感壓力，未來又需因應美國供應鏈的重組，必須趁早準備。

綜合而言，川普上任後美國必然會走向保護主

義，但可能不會像川普競選所言，退出世界貿易組織（WTO）、北美自由貿易區（NAFTA）；但退出TPP可能性較高。雖然在日本努力下，TPP也有可能走修訂或調整的方式，但必定會耗時很長。反觀全球區域經濟整合仍將持續進行，尤以亞太地區之進展會最為快速；而中國大陸將可藉此機會填補美國的空缺，擴大其於全球區域經濟整合之影響力，未來亞洲若是僅有RCEP而無TPP；僅有中國大陸之一帶一路，而無美國的亞洲再平衡策略，對於台灣將會非常不利。

基於此，台灣自由化的準備工作必須加速，才有可能在FTA有所突破。如果台灣農業仍是鐵板一塊，工業心態相對保守，服務業也不願意進一步自由化，台灣將會成為區域經濟整合的絕緣體。台灣現在已處於非常艱難的局面。因此，台灣已經不存在要不要加入區域經濟整合的問題，而是要如何切入的問題。

四、結論

川普上任後，究竟會實現多少競選承諾仍有變數，但可以確定的是美中摩擦會加深，但也會彼此克制。另外在美國不願意承諾更多國際義務下，川普勢必會落實美國優先的政見；美國仍會維持兩岸關係穩定發展的大方向，避免兩岸引發不必要的對抗。

在兩岸關係方面，在九二共識問題未解決之下，預計官方聯繫管道會持續中斷，中國大陸也會持續打壓台灣國際空間，並緊縮陸客、陸生及陸資來台，但仍會推動民間交流。

而在經貿方面，中國大陸會積極推動區域經濟整合，力推RCEP及FTAAP，並阻擾台灣的參與。台灣本身則需要對市場開放，改革制度及先做好法規與國際接軌的準備工作，並加強與國內利益團體的溝通，以降低未來自由化的阻力。

最後台灣也必須因應倘美國製造業回流，對於台灣及在大陸台灣企業的影響；以及中國大陸紅色供應鏈之興起，是否會影響到兩岸之產業分工，也是未來必須面對的問題。🌀

（本文作者為中華經濟研究院區域發展研究中心研究員）